

**ТРЕТИЙ АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД ПО ПРОЕКТУ
«АДМИНИСТРАТИВНЫЕ КОМИССИИ.
ПУБЛИЧНЫЙ ПРАВОЗАЩИТНЫЙ МОНИТОРИНГ»**

**ПРАКТИКА ПО ЖАЛОБАМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОМИССИЙ
В СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ**

ИТОГИ ВЫЕЗДНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПРОВЕРОК В ЮФО

Самара
Февраль 2022

Содержание

Введение	3
1. Мониторинг практики по жалобам административных комиссий в суды общей юрисдикции	5
1.1. Методика мониторинга	5
1.3. Результаты мониторинга	6
2. Выездные общественные проверки	10
2.1. Порядок проведения проверок	10
2.2. Результаты проверок	12
2.3. Общие выводы	20

Введение

В рамках реализации проекта «Административные комиссии. Публичный правозащитный мониторинг» мы выпускаем третий аналитический доклад.

Как следует из названия проекта, мы наблюдаем за деятельностью административных комиссий. Источники данных для нашего мониторинга – это обращения за бесплатными юридическими консультациями, выездные общественные проверки работы административных комиссий, судебная практика, а также публичные мероприятия по обмену опытом.

Промежуточные итоги, сгруппированные по актуальным темам, отражаются в аналитических докладах. Всего в рамках проекта будет пять докладов, не считая последнего – итогового.

Настоящий доклад состоит из двух частей.

В первой части мы рассматриваем практику региональных судов общей юрисдикции по жалобам председателей административных комиссий на решения судов первой инстанции по пересмотру постановлений административных комиссий. В ранее изданном докладе мы уже изучали такую практику в арбитражных судах. Теперь обобщили и общую юрисдикцию. Востребованность этой темы в работе административных комиссий связана с оценкой целесообразности апелляционного обжалования решений судов первой инстанции. Такой вопрос нам задают регулярно на всех публичных мероприятиях.

Вторая часть доклада – об итогах второго раунда выездных общественных проверок, или, есть быть совсем точными – общественного мониторинга. Мы посетили заседания административных комиссий в крупнейших городах всех субъектов Южного федерального округа, не были только в Севастополе, так как административные комиссии были упразднены незадолго до начала проекта. В качестве замены Севастополю, посетили заседание административной комиссии при Правительстве г. Москвы.

Как видим, обе темы связаны с ранее опубликованными материалами. Если Вы хотите с ними ознакомиться с предыдущими докладами, их можно найти на нашем сайте <http://sicenter.org>.

Разумеется, мы принимаем любые замечания, как технического, так и содержательного характера. Если Вы видите что-то неверное, смело пишите на нашу электронную почту. Контактные данные – на последней странице.

И ещё одна просьба. Перешлите, пожалуйста, этот доклад всем заинтересованным коллегам, кому он может быть интересен. Наш список рассылки включает сотни должностных лиц, но, понятно, не всех.

И, напоследок, веяние времени: подписывайтесь на нашу группу в социальной сети «ВКонтакте»: http://vk.com/si_center, там публикуются актуальные анонсы наших мероприятий и самая свежая информация по результатам работы.

Проект реализуется с использованием гранта Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества, предоставленного Фондом президентских грантов.

1. МОНИТОРИНГ ПРАКТИКИ ПО ЖАЛОБАМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОМИССИЙ В АРБИТРАЖНЫЕ АПЕЛЛЯЦИОННЫЕ СУДЫ

1.1. МЕТОДИКА МОНИТОРИНГА

Форма мониторинга: документарная.

Цель мониторинга: оценка количественной доли результатов пересмотра судебных решений судов общей юрисдикции первой инстанции.

Предмет мониторинга: судебная практика по делам об обжаловании решений судов общей юрисдикции об отмене и изменении постановлений административных комиссий.

Метод мониторинга: изучение опубликованных судебных решений.

Объект мониторинга: решения всех судов субъектов федерации, вынесенные по апелляционным жалобам административных комиссий на решения судов первой инстанции.

Период мониторинга: решения, вынесенные по делам, в период с 01.01.20210 по 31.12.2021.

Объем мониторинга: все судебные решения (факт – 303).

Территория мониторинга: все субъекты РФ, кроме Ульяновской области и г. Севастополя.

Порядок мониторинга. Мотивировочная часть каждого судебного решения по пересмотру решения суда первой инстанции анализировалась на предмет основания принятия такого решения. При необходимости анализировалось решение суда первой инстанции. Группировка оснований пересмотра не производилась.

1.2. РЕЗУЛЬТАТЫ МОНИТОРИНГА

Согласно п. 6 ст. 30.9 КоАП РФ, председатель административной комиссии вправе обжаловать решение суда, вынесенное по жалобе на постановление комиссии. В общей юрисдикции этот вопрос регулируется КоАП РФ в целом менее детально, чем АПК, что является причиной многих проблем. Достаточно заметить, что обжалование решений, вынесенных по жалобам, нигде не называется явно апелляцией. И хотя это кажется достаточно очевидным, тем не менее в законе нет прямого указания, что порядок пересмотра решений нижестоящих судов должен быть апелляционным. Хотя, казалось бы, а каким ещё? Более того, если буквально трактовать п. 3 ст. 30.9 КоАП РФ, то жалоба на решение суда по жалобе на постановление административной комиссии должна рассматриваться точно также, как и первая жалоба, никаких особенностей для нового рассмотрения не установлено.

Апелляционное производство предполагает повторное рассмотрение дела по существу с целью исправления судебных ошибок. Если дело об административном правонарушении было изначально рассмотрено судом, то всё сходится. Однако, если дело было рассмотрено изначально несудебным коллегиальным органом – административной комиссией, потом на него было подана жалоба, по которой дело рассмотрено в суде первой инстанции и если на решение суда подана новая жалоба, то получается, что дело рассматривается по существу уже в третий раз. Притом, без каких-то ограничений и особенностей, которые характерны для апелляционного производства.

При таких обстоятельствах, процедура пересмотра решения суда по жалобе на постановление административной комиссии никак не соответствует той роли, которую выполняет апелляция в гражданском и уголовном процессе.

Ещё более усугубляет дело высокая доля решений, почти 30 %, пересматриваемых в апелляции (по сути – в третий раз!) в общей юрисдикции, что очевидно принижает роль административной комиссии и суда первой инстанции и провоцирует подавать апелляционные жалобы по всем делам подряд, что многие злостные нарушители и делают.

Между тем, в обратную сторону, при обжаловании решений судов со стороны административных комиссий складывается противоположная картина. Сравнительные результаты рассмотрения жалоб административных комиссий и привлекаемых лиц на решения судов первой инстанции в судах общей юрисдикции и жалоб административных комиссий в арбитражных апелляционных судах представлены в Таблице 1.

Таблица 1. Результат пересмотра постановлений административных комиссий в судах

Юрисдикция	Общая		Арбитраж
	По жалобам привлекаемых лиц	По жалобам комиссий	По жалобам комиссий
Результат для исходного постановления			
Оставлено в силе	30%	0%	5%
Отменено и прекращено, либо изменено	70%	100%	95%

Победой административной комиссии можно считать «восстановление» её прошлого постановления или изменение решения о снижении штрафа в большую сторону. Если в арбитраже апелляционной инстанции удалось восстановить только 5% постановлений, отмененных в первой инстанции, то в общей юрисдикции за весь год не было «восстановлено» ни одного постановления административной комиссии, отмененного судом общей юрисдикции.

Из 303 судебных решений жалоба административной комиссии была оставлена полностью без удовлетворения в 292 (96,4%) случаях. Только в 1 (0,3%) случае решение суда первой инстанции изменено в мотивировочной части (это решение Костромского областного суда от 11.11.2021 по делу 7/21-600/21). Лишь в 4 (1,3%) случаях (примеры – решение Краснодарского краевого суда от 24.08.21 по делу № 21-517/21, решение Верховного суда республики Татарстан от 05.05.21 по делу №12-492/2021) решение отменено и возвращено на новое рассмотрение в суд первой инстанции, результат, которого в целом предсказуем, вероятно в новом решении поменяется мотивировочная часть. В 6 (2%) случаях отменено с вынесением нового решения, которое также отменяет постановление административной комиссии и прекращает производство, но с другими основаниями в мотивировочной части (пример – решение Камчатского краевого суда от 27.10.21 по делу №12-143/2021/21-282/2021, в практике данного суда есть и другие аналогичные решения).

Принимая такие решения, суды апелляционной инстанции ссылаются на п. 13.1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 N 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» («Согласно п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое подлежит прекращению в случае истечения установленных статьей 4.5 КоАП РФ сроков давности привлечения к административной ответственности»), трактуя его так, что если на момент рассмотрения жалобы срок давности вышел, то дело прекращается в любом случае. От этой трактовки суды субъектов федерации не отступают ни при каких обстоятельствах.

Строго говоря такой вывод из постановления пленума совершенно не очевиден, ведь исходное постановление, если сроки обжалования не восстанавливались, на момент рассмотрения дела ещё не вступило в силу, и в случае отмены решения суда первой инстанции оно просто остаётся без изменений и нарушителю в данном случае назначен штраф именно в нём, в пределах срока давности. В арбитраже подход именно такой, однако, в общей юрисдикции сложилась другая практика.

При этом в одной части апелляционных определений суд мотивирует оставление решения суда первой инстанции в силе, а жалобы административной комиссии без удовлетворения, отклоняя доводы административной комиссии в пользу его отмены (пример – решение Хабаровского краевого суда от 21.10.21 по делу №21-647/2021); в других же определениях суд и вовсе не рассматривает доводы жалобы по существу, указывая на то, что по истечении срока давности вопрос виновности лица и связанные с этим обстоятельства не могут рассматриваться вообще (например, в решении Самарского областного суда от 04.02.21 по делу № 21-157/2021).

Из последнего понимания п. 13.1 Постановления пленума фактически следует, что жалоба на решение суда, поданная председателем административной комиссии, в принципе не то, что не может быть удовлетворена ни в какой части, а даже не может быть рассмотрена по существу. Таким образом, фактически обнуляется полномочие подачи жалобы, указанное в п.6 ст. 30.9 КоАП РФ.

При этом надо заметить, что председатели административных комиссий были наделены законодателем этим правом напрямую и специально, а не просто в ряде других органов, иначе можно было бы считать, что эта норма предназначалась для кого-то другого.

По-нашему мнению, никакая трактовка постановлений пленума, обзоров практики и прочих подобных документов не должны вступать в прямое противоречие с нормами, установленными законом. Более того норма, наделяющая председателей административных комиссий правом обжалования судебных решений, внесена Федеральным законом от 28.12.2013 № 429-ФЗ, т.е. на восемь лет позднее, чем принято указанное постановление пленума Верховного суда. Очевидно, что, если суды даже после изменений законодательства следуют фактически устаревшему пониманию постановления пленума, оно нуждается в обновлении для корректировки сложившейся практики.

Следует понимать, что вред от вышеописанной практики очень велик вовсе не потому, что снижается неотвратимость наказания. Вред состоит в том, что таким образом суд апелляционной инстанции фактически самоустраняется от реализации своей главной функции – устранения судебных ошибок.

По нашему мнению, вовсе не обязательно ставить вопрос о восстановлении постановления в силе, чтобы как минимум оценить правильность решения суда

первой инстанции. Если оно правильное, решение остаётся в силе, а жалоба без удовлетворения. Если же нет, решение можно изменить в мотивировочной части, обозначив ошибки суда первой инстанции и указав основанием прекращения производства по делу именно срок давности. В дальнейшем, на такие решения суда субъекта будут ориентироваться нижестоящие суды. Самоустранение же от оценки решения суда первой инстанции ведет к лавинообразному росту противоречий в судебной практике.

Ну что ж, подведём итоги.

Первое. Поскольку постановление административной комиссии о назначении наказания в любом случае не будет восстановлено, имеет смысл обжаловать в апелляции только дела, имеющие какое-то прецедентное значение. Просто жаловаться на процессуальные нарушения в суде первой инстанции или на неправильную оценку доказательств – бессмысленно.

Второе. В жалобе на решение суда первой инстанции следует просить суд изменить её решение в мотивировочной части. От такого требования сложнее «отмахнуться», сославшись на невозможность вынесения иного решения по существу.

Третье. Не следует подавать сразу большое число жалоб на однотипные решения. Для изменения практики или для дальнейшего обжалования в кассации достаточно обжаловать одно или, максимум, несколько решений, но никак не десятки. Это пустая трата времени. Если суд апелляционной инстанции пересмотрит одно решение – эффект на последующую практику нижестоящих инстанций это окажет такой же, как и пересмотр десятка одинаковых решений. Если же суд откажет по одному, он также откажет и по остальным.

2. ВЫЕЗДНЫЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПРОВЕРКИ

2.1. ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ПРОВЕРОК

Цель мониторинга – оценка соблюдения прав и законных интересов участников производства по делам об административных правонарушениях и иных заинтересованных лиц при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

Предмет мониторинга – организация рассмотрения дел об административных правонарушениях и ведение заседаний административных комиссий.

Метод мониторинга – посещение заседаний административных комиссий и фиксация их хода.

Объект мониторинга – административные комиссии муниципальных образований субъектов Южного федерального округа и административная комиссия при Правительстве г. Москвы.

Период мониторинга: 14.09.2021 – 17.02.2022

Оценка рассмотрения осуществлялась по следующим показателям:

1. Организация заседания.

1.1 Общий порядок на заседании включает оценку ведения заседания в целом: порядка при обсуждении дел, поведения нарушителей, наличия очередей.

1.2 Соблюдение формальной процедуры означает оценку выполнения процессуальных требований КоАП РФ к кворуму, оглашению состава комиссии, материалам дела, к ходатайствам и отводам и т.д. (с точки зрения КоАП РФ, рассмотрение каждого дела является формально отдельным заседанием, однако для целей мониторинга под заседанием понимается общая совокупность заседаний комиссии за один день).

2. Рассмотрение дел.

2.1 Правильность квалификации дел – надлежащая оценка объективной и субъективной стороны нарушения в соответствии с КоАП РФ и соответственно с Законом Астраханской области от 22 июня 2016 года N 41/2016-ОЗ «Об административных правонарушениях», Законом республики Калмыкия от 19 ноября 2012 года N 384-IV-3 «Об административных правонарушениях в республике Калмыкия», Законом Волгоградской области от 11 июня 2008 года N 1693-ОД «Кодекс Волгоградской области об административной ответственности», Законом республики Адыгея от 19 апреля 2004 года N 215 «Об административных правонарушениях», Законом Краснодарского края от 23 июля 2003 года N 608-КЗ «об административных правонарушениях», Законом республики Крым 25.06.2015 № 117-ЗРК/2015 «Об административных правонарушениях в республике Крым», Областным законом Ростовской области

от 25 окт. 2002 № 273-ЗС «Об административных правонарушениях» и Законом города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях».

2.2 Охват статей – разнообразие рассматриваемых нарушений, применение специальных составов, предусмотренных законодательством.

2.3 Оценка обстоятельств дела – полнота и качество выявления и учета обстоятельств совершения административного правонарушения: формы вины, смягчающих и отягчающих обстоятельств, материального положения нарушителя и т.п.

2.4 Адекватность наказания – соответствие назначенного наказания требованиям законодательства и обстоятельствам дела.

Перечень вопросов для мониторинга:

1. Свободно ли пропускают на заседание?
2. Сколько всего членов комиссии? Из них на постоянной штатной основе?
3. Соблюдается ли кворум?
4. Кто ведет заседание?
5. Дела рассматриваются строго по времени?
6. Сколько и каких дел было заслушано? (конспектируется: номер, нарушитель: ФЛ, ЮЛ, ДЛ, краткая суть, наказание)
7. Адекватно ли квалифицированы дела (нет ли случаев выхода за границы компетенции комиссии?)
8. Применяются ли специальные составы, нет ли случаев, когда такие нарушения квалифицируют по бланкетным и отсылочным нормам?
9. Отражается ли повторность?
10. Оглашается ли номер дела и состав комиссии?
11. Оглашаются ли материалы дела?
12. Как ведут себя нарушители, в случае ненадлежащего поведения есть ли реакция со стороны председателя?
13. Как ведется обсуждение дела?
14. Поступают ли и удовлетворяются ли ходатайства?
15. Устанавливается ли материальное положение нарушителей?
16. Какие определения и постановления вынесены по делам?
(конспектируются все)
17. Законно ли назначены предупреждения?
18. Адекватная ли величина штрафа?
19. Как ведется протокол?
20. Необычные и примечательные моменты.

2.2. РЕЗУЛЬТАТЫ ПРОВЕРОК

Административная комиссия Кировского района города Астрахани
«14» сентября 2021 г.

С доступом на заседание проблем не возникло. Присутствовало 3 члена комиссии из 5, таким образом кворум соблюден. Обращают на себя внимание стесненные условия в кабинете, обычно заседания проводятся в более просторных помещениях.

Количество дел на заседании – всего два. По словам членов комиссии, малое число обусловлено приближающимся единым днём голосования и отвлечением части сотрудников отраслевых подразделений на его подготовку. Из участников производства по делам – не пришёл никто, поэтому все дела рассмотрены в отсутствие привлекаемых лиц, в связи с единым днём голосования часть сотрудников отраслевых подразделений, которые могли бы составлять протоколы, отвлечена на работу, связанную с его подготовкой. Нарушения – нарушение тишины и покоя граждан (ст. 10 Закона Астраханской области «Об административных правонарушениях») и незаконная информационная конструкция.

Заседание ведёт заместитель председателя комиссии.

Все необходимые сведения оглашаются, кроме состава комиссии. Это странно, т.к. комиссия небольшая, и времени это не займёт.

Обсуждение дел активное, решение выносятся правильно и в соответствии с действующим законодательством, величина наказания соответствует обстоятельствам дела.

Рекомендации:

1. Оглашать состав комиссии при рассмотрении дела.
2. Ориентировать должностных лиц, составляющих протоколы об административных правонарушениях, на выявление и оформление правонарушений, предусмотренных и другими статьями Закона Астраханской области «Об административных правонарушениях»

Административная комиссия № 1 в Республике Калмыкия
«15» сентября 2021 г.

Посещение заседания проблем не вызвало. На заседании присутствовало 4 члена комиссии, кворум соблюден. Заседание проходит в просторном помещении, компоновка которого напоминает суд.

Заседание ведет председатель.

Вся необходимая информация оглашается. Установлены таблички с именами членов комиссии.

Рассмотрено 7 дел, явились 5 привлекаемых лиц. Рассмотрение ведется строго по времени. Охват статей: бесконтрольное содержание скота (ст. 15 Закона республики Калмыкия «Об административных правонарушениях в республике Калмыкия») нарушение покоя граждан и тишины (ст. 14 указанного закона), нарушение отдельных правил благоустройства (ст. 7 того же закона), включая складирование стройматериалов, невыкос травы, нарушения при земляных работах и т.д.

Материальное положение устанавливается, обстоятельства дела выясняются, члены комиссии участвуют в обсуждении дела. Однако, обсуждение проводится в присутствии привлекаемого лица.

Наказания назначаются адекватно и в соответствии с требованиями действующего законодательства, хотя присутствует тенденция к мягкости.

Подробно разъясняется порядок оплаты штрафа, правовые последствия неоплаты и повторного нарушения, вопросы соблюдения правил и норм.

Рекомендации:

1. Удалять участников производства из помещения на время обсуждения и голосования.

Территориальная административная комиссия Красноармейского района г.о. город-герой Волгоград

«16» сентября 2021 г.

Заседание не состоялось в связи с отсутствием дел для рассмотрения. При этом сотрудник Центра звонил в комиссию заранее и получил ответ, что дела на эту дату будут. Как было пояснено секретарём комиссии, протоколы поступили, однако из-за проблем с уведомлением их не назначили на рассмотрение в эту дату.

В качестве причины общего малого количества дел названо отвлечение сотрудников на подготовку приближающегося единого дня голосования. Между тем, даже с учётом этих обстоятельств, отсутствие дел в течение целой недели для районной административной комиссии в миллионном городе – это беспрецедентно плохой показатель, такого не бывает нигде, во всяком случае мы такого никогда не фиксировали за все годы работы. Тем более странно это перед выборами, когда власти обычно наоборот активизируют работу по контролю за соблюдением правил и норм, ведь это напрямую сказывается на настроении избирателей.

Безусловно, можно предположить, что такая ситуация «подстроена» председателем комиссии целенаправленно, чтобы скрыть работу от общественного мониторинга. Явных причин утверждать, что причина отсутствия

дел в этом - у нас нет. Однако, сделать в связи с этим ничего нельзя – по действующему законодательству комиссия вправе перенести все дела хоть утром перед запланированным заседанием, а назначать заседания можно на любой рабочий день в любое время, надо только соблюсти порядок уведомления.

Если же такая ситуация является обычной, это свидетельствует о низком уровне работы должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и отсутствии должного сопровождения этой работы со стороны административной комиссии.

Рекомендации:

1. Проанализировать работу должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы, на предмет причин низких показателей работы. Обеспечить необходимые поручения со стороны непосредственных руководителей данных должностных лиц на выявление и оформление правонарушений, предусмотренных Кодексом Волгоградской области об административной ответственности.

Административная комиссия администрации Кировского района г. Ростов-на-Дону

«20» октября 2021 г.

Доступ на заседание комиссии осуществляется без проблем. Заседание началось вовремя, присутствовали 8 человек, кворум соблюден.

В ходе заседания содержательно рассмотрено 4 дела только в отношении пришедших нарушителей. Вся необходимая информация оглашается, единственное замечание: разъясняя права, не объясняется главное – не свидетельствовать против себя.

Охват составов средний. Все дела были за нарушение правил благоустройства по ст. 5.1 Закона Ростовской области «Об административных правонарушениях», однако данная норма бланкетная, и нарушения были по разным положениям Правил благоустройства. По другим статьям дела не рассматривались, во всяком случае в содержательной части с оглашением и голосованием.

На период обсуждения и голосования участники производства удаляются. Однако, порядок при обсуждении отсутствует: очень много споров, аргументации не по существу дела, вплоть до голосования дважды по одному и тому же вопросу, председатель в большей степени слушает, чем управляет обсуждением.

При разъяснении порядка обжалования юридическим лицам указывается в качестве инстанции арбитражный суд Ростовской области. Вместе с тем, по данному профилю нарушений исходя из п. 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года N 5 «О некоторых вопросах,

возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», обжалование должно осуществляться в суде общей юрисдикции (хотя на практике арбитражный суд конечно наверняка примет такую жалобу, но для комиссии обжалование в арбитражный суд менее предпочтительно).

Серьёзное нарушение в работе комиссии: по всем делам, где нарушители не явились, было принято решение назначить одинаковые штрафы «скопом» без требующегося по закону рассмотрения с оглашением материалов дела и голосованием.

Рекомендации:

1. Соблюдать предусмотренную действующим законодательством процедуру рассмотрения дел об административных правонарушениях также и по делам, где участники производства не явились.
2. Обеспечить строгий порядок при обсуждении решения по делу. Последовательно голосовать сначала за виновность, потом за наказания. Не допускать голосований по несколько раз.
3. Разъяснять привлекаемым лицами право не свидетельствовать против себя.
4. Указывать в постановлении и оглашать порядок обжалования в суде общей юрисдикции по всем нарушениям, исключая только торговлю в неустановленных местах, совершаемую юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.
5. Ориентировать должностных лиц, составляющих протоколы о административных правонарушениях, на выявление и оформление правонарушений, предусмотренных и другими статьями Закона Ростовской области «Об административных правонарушениях».

Административная комиссия муниципального образования городской округ Симферополь

«21» октября 2021 г.

Вход на заседание для слушателей происходит без проблем.

Присутствовали 8 членов комиссии, кворум соблюден, заседание ведёт председатель. Содержательно рассмотрено 16 дел. Все нарушители приглашены на одно время.

Оглашается вся необходимая информация, кроме порядка обжалования и прав привлекаемого лица. Установлены таблички с ФИО по всем членам комиссии.

Охват нарушений широкий: реализация товаров в неустановленных местах (ст. 6.1 Закона республики Крым «Об административных правонарушениях в республике Крым»), размещение транспортных средств на территории, занятой зелеными насаждениями (ст. 3.18 указанного закона), нарушение правил благоустройства (ст. 3.11 того же закона): урны, складирование, земляные работы, выгул собак.

По одному из дел, связанному с нарушениями по производству земляных работ, прямо во время заседания связались с неявившимся нарушителем и приняли решение о переносе рассмотрения дела.

В целом, на заседании порядок, обсуждение ведется активно, решения выносятся в соответствии с обстоятельствами дела, наказания назначены адекватно. Единственное замечание в этой части, в деле, где событие нарушения состоит в установке неправильной модели урны, более правильным видится прекратить его в связи с малозначительностью, а не назначать предупреждение, т.к. негативных последствий нарушение не имело.

Вместе с тем, в работе комиссии есть и проблемы. После рассмотрения указанных дел, остался ещё ряд однотипных дел с неявкой нарушителей. По всем им комиссия разом решила назначить минимальный штраф, т.к. рассмотрение в соответствии с требованиями законодательства де-факто не проводилось. Это серьёзное процессуальное нарушение.

Рекомендации:

1. Соблюдать предусмотренную действующим законодательством процедуру рассмотрения дел об административных правонарушениях также и по делам, где участники производства не явились.
2. Разъяснять участникам производства по делу процессуальные права и порядок обжалования постановления.
3. Применять прекращение в связи с малозначительностью в случаях, когда нарушение не повлекло негативных последствий.
4. Приглашать нарушителей к конкретному времени с небольшим интервалом, при невозможности - закрепить интервалы времени для каждого вида нарушений (каждого подразделения - составителя протоколов) и приглашать нарушителя соответственно к началу интервала.

Административная комиссия при Правительстве Москвы по делам об административных правонарушениях

«22» декабря 2021 г.

Административная комиссия находится в основном здании правительства Москвы. Для входа требуется заранее договориться о включении в списки, и на

входе будет выдан пропуск с доступом к соответствующему помещению, однако никаких проблем в связи с этим нет.

Сфера деятельности данной комиссии очень специфичная и фактически все рассмотренные дела были в отношении должностных лиц бюджетных учреждений - подрядных организаций по уборке и обслуживанию территории города и районов (ст. 3.18, 8.3.1, 8.20 Кодекса города Москвы об административных правонарушениях). Нарушений от физических и юридических лиц, а также от должностных лиц, не связанных с указанными организациями, на заседании не рассматривалось. Все остальные нарушения рассматриваются в Москве административными комиссиями управ и префектур. Понятно, что при таких обстоятельствах комиссия не сталкивается в работе с теми проблемами, с которыми сталкиваются остальные, и сравнивать их в одном ряду не вполне корректно.

Всего на заседании рассмотрено 28 дел. Из участников производства по делам на заседание не явился никто.

Замечаний к работе комиссии не имеется. Нарушители приглашаются по интервалам. Кворум соблюден, вся информация оглашается, дела обсуждаются, обстоятельства учитываются, а штрафы назначены адекватно.

Вообще, сфера работы данной комиссии фактически находится на грани административной и дисциплинарной ответственности. В таком виде административный порядок выглядит тяжеловесным и избыточным. Зачем нужна вся эта процедура, казначейское исполнение, отчетность, принудительное взыскание и всё вокруг этого, если можно просто депремировать сотрудника ГБУ, который не справился со своими обязанностями? По всей видимости, этот правовой инструмент формировался с расчётом, что какие-то контракты попадут не ГБУ, а частным подрядчикам, там конечно «дистанция» до конкретного руководителя на месте уже дальше, а удержание каких-то сумм в рамках контракта более трудоёмко, чем административное наказание.

В любом случае, оценка организации работы вне административной комиссии – выходит за рамки нашего проекта.

Рекомендации:

Отсутствуют.

Административная комиссия муниципального образования «город Майкоп»

«16» февраля 2022 г.

Проблем с посещением заседания комиссии нет. Заседание началось вовремя, присутствовало 6 членов комиссии из 10, кворум соблюдается. Председатель отсутствовал, заседание вёл заместитель.

На заседании было рассмотрено 4 дела. Охват статей небольшой: одно дело за совершение действий, нарушающих тишину и покой граждан (ст.22 Закона республики Адыгея «Об административных правонарушениях») и три за размещение нестационарных торговых объектов, не включенных в утвержденную схему (ст. 31 того же закона). Никто из привлекаемых лиц на заседание не явился.

Обсуждение велось активно, решения вынесены в соответствии с обстоятельствами дела, размер штрафов адекватен.

Рекомендации:

1. Ориентировать должностных лиц, составляющих протоколы о административных правонарушениях, на выявление и оформление правонарушений, предусмотренных и другими статьями Закона Республики Адыгея «Об административных правонарушениях».

Административная комиссия при администрации Карасунского внутригородского округа города Краснодара

«17» февраля 2022 г.

Доступ слушателя на заседания проблем не вызвал. Важная особенность – во всех помещениях окружной администрации ведется постоянная аудиозапись, о чём размещены предупреждающие таблички.

Присутствовало 6 членов комиссии из 9, кворум соблюден. Заседание вел заместитель председателя. Привлекаемые лица приглашаются к одному времени.

Необходимая информация озвучивается не полностью, не оглашается состав комиссии, номер дела и порядок обжалования.

На заседании содержательно рассмотрено 12 дел. Составы правонарушений разнообразны: совершение действий, нарушающих тишину и покой граждан (ст. 3.3. Закона Краснодарского края «Об административных правонарушениях»), мелкорозничная торговля в непредусмотренных местах (ст. 3.8 указанного закона) и различные нарушения правила благоустройства (ст. 3.2 того же закона): парковка на газонах, ненормативные информационные конструкции, неисполнение обязанностей по содержанию фасадов, нарушения при земляных работах (ст. 3.2 того же закона).

Обсуждение ведется активно, нарушители на время голосования не удаляются. Обстоятельства дела оцениваются объективно, наказания назначаются соразмерно.

Между тем, двое членов комиссии, присутствовавшие в начале, покинули помещение, и после шестого по счету дела в помещении было четверо человек, т.е., кворум утрачен.

Помимо фактически рассмотренных дел, имелись ещё дела за мелкорозничную торговлю. Они фактически не рассматривались, комиссия

решила по всем нарушителям, где есть повторность, назначить штраф в размере 5 тысяч рублей, где нет - 4 тысячи рублей. Никакого оглашения материалов, обсуждения и голосования не велось. Это серьезное нарушение.

Рекомендации:

1. Соблюдать предусмотренную действующим законодательством процедуру рассмотрения дел об административных правонарушениях также и по делам, где участники производства не явились.
2. Обеспечить порядок на заседании в части выхода и входа членов комиссии в течение заседания.
3. Приглашать нарушителей к конкретному времени с небольшим интервалом, при невозможности - закрепить интервалы времени для каждого вида нарушений (каждого подразделения - составителя протоколов) и приглашать нарушителя соответственно к началу интервала.
4. Оглашать состав комиссии, номер дела, права привлекаемого лица и порядок обжалования. Для экономии времени – установить на столе таблички с именами членов комиссии.
5. Удалять участников производства из помещения на время обсуждения и голосования.

2.3. ОБЩИЕ ВЫВОДЫ

Второй раунд проверок, прошедший в городах Южного федерального округа, обнажил две группы проблем.

Первая проблема, заметно затронувшая Астраханскую и Волгоградскую область – отвлечение многих должностных лиц на подготовку единого дня голосования, притом настолько, что в районной комиссии миллионного Волгограда за неделю не было ни одного дела. Не исключено, что та же ситуация была и в других комиссиях, но туда мы попали в другое время.

Эта проблема уходит корнями в два процесса. Первый – работа членов комиссии и других должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных учреждений в составе избирательных комиссий. Это похвальная реализация гражданского долга. Однако, есть и ещё один важный мотивирующий фактор, который так привлекает к этой работе муниципальных служащих.

Согласно п. 19 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», член избирательной комиссии не может быть уволен по инициативе работодателя. В коммерческом секторе ценность такой гарантии невелика; сотруднику, с которым руководство не хочет продолжать работать, просто практически перестанут платить зарплату, т.к. официальная окладная часть обычно невелика, а премии платятся по усмотрению начальства. На муниципальной службе и в муниципальных предприятиях ситуация совсем иная: утверждены четкие критерии определения величины зарплаты и премирования, и независимо от желания руководства, должностное лицо получит свои деньги. Понятно, что при таких обстоятельствах, входя в состав избирательной комиссии, чиновник существенно укрепляет своё положение.

Второй процесс – это отвлечение сотрудников на различные технические работы по подготовке выборов и решение различных срочных вопросов, т.к. понятно, что любая власть по своей природе заинтересована продлить своё правление, а, следовательно, и в поддержке текущего руководства на выборах. Очевидно, что негативная оценка гражданами работы администрации на выборах и смена руководства могут привести и к замене нижестоящих кадров. Вместе с тем, этим трудно объяснить снижение показателей работы административных комиссий. Ведь чем больше пресекается нарушений, тем лучше обстановка на территории и меньше причин недовольства. Если руководство района готовится к выборам серьёзно, а не «для галочки», показатели наоборот в это время должны расти.

Следующая проблема, которая, к сожалению, наблюдалась в таких крупных городах как Ростов-на-Дону, Симферополь и Краснодар, - это пренебрежение процедурой рассмотрения дел в отношении неявившихся нарушителей. Комиссия поступает просто: ничего не оглашает и не обсуждает, а сразу решает какой всем назначить штраф по похожим нарушениям.

Нечего и говорить, что в этом случае не соблюдается порядок рассмотрения, предусмотрены ст. 29.7 КоАП РФ. И у нас есть все основания предполагать, что подобная практика распространена гораздо шире перечисленных городов. Только в остальных местах подобное не станут практиковать, когда присутствует слушатель, а в вышеназванных городах не видят проблемы так делать даже при общественной проверке.

Именно такая практика и является причиной выявляемых нами грубых процессуальных нарушений, когда невольно возникает вопрос, как же дело с такими недостатками, типа полного отсутствия протокола в материалах или, например, когда не указана статья, вообще могло дойти до рассмотрения, не то, что до постановления? Ведь его порой даже невозможно огласить. А очень просто: такие дела и не рассматривались по существу в установленном порядке.

В принципе, причина, которая мотивирует административную комиссию рассматривать дела «скопом» без соблюдения процедуры достаточно очевидна – это желание сэкономить время.

И это косвенно говорит об ошибках при формировании комиссии. Во-первых, комиссия не должна быть слишком большой: пять, семь, ну пусть девять человек – более, чем достаточно. Зачем больше? Понятно, тратить дополнительные два часа времени десяти присутствующих из, например, восемнадцати человек списочного состава, потребует больше человеко-часов, чем присутствие, например, четверых человек.

Во-вторых, председателем комиссии часто является слишком высокопоставленное должностное лицо. Для этого вполне достаточно уровня начальника отдела, т.е. третьей ступени иерархии в муниципальном образовании или городском районе. Нередко же комиссию возглавляет аж заместитель главы муниципального образования. Конечно, у такого руководителя два часа времени играют огромную роль, и не хочется тратить их на обсуждение дел о незаконной торговле или парковке на газонах.

Помимо проблем с формированием комиссии возникает вопрос, почему так много времени уходит на работу по таким нарушениям, как парковка на газонах, которые давно и успешно оформляются без составления протокола и рассмотрения на заседании путём использования средств автоматической фиксации нарушений. Если в комиссии не хватает времени, надо использовать автоматическую фиксацию по всем нарушениям, каким только можно.

Разумеется, практика принятия решения «скопом» без рассмотрения должна быть искоренена. Однако, сделать это непросто. Лежащим на поверхности решением может показаться аудиозапись. Но, как мы увидели в ходе нашего мониторинга, в Краснодаре она есть и так, и это никак такой практике не мешает. Логичный вопрос, кто будет прослушивать эту запись? Привлекаемое лицо, которое не явилось ни на составление протокола, ни на рассмотрение дела? Едва ли. Перегруженный суд по своей инициативе? Тоже вряд ли. Прокурор или представитель контрольного органа от субъекта федерации? Если только выборочно, но они и сейчас практически не проявляют активности в этом деле.

Вопрос остаётся открытым. С нашей точки зрения, решение, помимо указанных выше предикативных мер, должно крыться в изменении законодательства, направленного на усиление мотивации присутствия на заседании для привлекаемых лиц.

Ассоциация Центр общественного взаимодействия
443099 г. Самара, ул. Куйбышева, д. 48, оф.7
<http://sicenter.org>
sicenter@inbox.ru